

CEPA 特殊性之分析

杜 苏

摘 要 CEPA 既不同于一般的自由贸易协定,又不单纯是一国国内的经济安排,其具有特殊性,它为两地的经济融合提供了一种制度上的保障,同时也是中国适应经济全球化需要进行区域经济合作的第一步。本文通过对 CEPA 的一般性介绍,分析了 CEPA 特殊性的内部根源和外部根源,并对其在主体、渊源、内容等方面的特殊性进行了具体阐述。

关键词 CEPA 特殊性

中图分类号 F116

文献标识 :A

文章编号 :1009-0592(2008)07-173-02

一、CEPA 签订的背景及特点

香港特区前行政长官董建华曾说过:“CEPA 是全世界都梦想得到的东西”。所谓 CEPA,就是历经 18 个月的时间、长达 70 页的报告初稿、经过 15 次双边磋商、4 次高官会谈、两个层面的介入、上百人的对话、涉及 4000 多种产品、273 个税目的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》。自 2003 年 6 月 29 日签署、2004 年 1 月 1 日实施以来,CEPA 引起了国内外的广泛关注,可以说,CEPA 是在两个大背景下产生的,一是内地与香港经贸的进一步发展需要制度和法律上的协调和保障,同时也是对全球经济一体化和区域集团化并行发展趋势的必然选择。

CEPA 文本共 23 条,涵盖了三方面的内容:包括货物贸易、服务贸易和贸易便利化,它的特点主要体现为:其一,CEPA 的实施速度是其他区域贸易协议所无法比拟的,从 CEPA 签署到原产香港的产品全部实行零关税,时间相隔只有 2 年半,而一般自由贸易区实行零关税的过渡期长达 15 年,甚至更长。^①其二,CEPA 涉及领域广泛,其从一开始就对货物贸易、服务贸易、贸易投资便利化做出了较为细化的规定,而一般的自由贸易区更多地只是对贸易自由化提出了要求。第三,CEPA 具有很强的灵活性,CEPA 第 3 条第 2 款规定:“双方将通过不断扩大相互之间的开放,增加和充实 CEPA 的内容。”可见,随着国际经济形势的变化和国内经济发展的需要,CEPA 的内容将不断得到丰富,这也是一般自由贸易区无法做到的。可见,CEPA 并不是一般的自由贸易协定,但也不单纯为一个国家不同行政区之间的经济安排,不仅作为双方的内地和香港处在一个很特殊的地位,CEPA 本身在主体、法律依据、内容、争端解决方式等方面存在特殊性。

二、CEPA 特殊性之根源

CEPA 规定,其实施与今后修订的原则是:遵循“一国两制”的方针;同时符合世贸组织的规则。^②这一原则正好道破了 CEPA 特殊性之根源所在。我们把“一国两制”归结为内在根源,而把世贸组织的规则对 CEPA 的限制归结为外在根源。

(一)内部根源

对于一国两制,一般都是从政治层面上进行考虑,一国两制被看作是解决香港问题的基石,也揭示了香港特区享有特殊法律地位的政策和法律依据。然而,文章所要说的“一国两制”是从经济层面来考虑的。“一国”是香港经济繁荣的基础,“两制”则是发挥其优势的保证。如果说“一国两制”解决了祖国统一的大问题,那么 CEPA 则是试图解决“两制”情况下香港、澳门与祖国内地如何进行市场经济的问题。^③对于香港、澳门来说,CEPA 是为了解决港澳在经济全球化背景下所遇到的经济困难,从而确定港澳在中国未来经济中的战略地位;对于内地来说,随着 CEPA 的实施,其必定会将成熟、完善、文明、高效的市场经济的规则以及规则体系从港澳带到内地,从而促进内地市场经济

的完善。从根本上说,CEPA 实际上是提供了一种制度和法律上的协调和保障,排除“两制”所带来的经济制度上的发展障碍,解决香港、澳门与内地经济融合的问题。因此,CEPA 的实施不仅有利于港澳保持国际经济交往中的竞争优势,更有利于中国内地经济的持续发展,从而达到内地与港澳经济互动互促的双赢效果。CEPA 的特殊性在于其已不仅仅是一种贸易安排,更是一种制度上的安排。

(二)外部根源

当今世界既是以 GATT/WTO 多边贸易体制的建立和完善为主要标志的“全球贸易自由化”时代^④,也是一个以各种类型的区域贸易安排为主要特点的“区域贸易一体化时代”。近年来,区域贸易安排的数量持续增长,一体化形式多样,参加区域贸易安排的国家和地区越来越多。中国应抓住这一有利契机,充分利用内地与香港、澳门之间已有的经济基础,促进中国与港澳经济的共同发展。CEPA 实际上是中国区域经济一体化战略的重要组成部分。在全球经济发展进程中,中国内地与港澳台的区域合作是不可缺少的重要一环,也是中国参与国际竞争、提高国际竞争力的必然步骤。CEPA 率先走出了中国区域经济合作关键的第一步,也是突破性的第一步,CEPA 是战略性的,而不是权宜性的,尽管它的决策过程显得有些仓促。^⑤

另一方面,CEPA 根据 WTO 多边贸易体制明确规定任何安排都必须与世界贸易组织规则相符合,这使得作为中国区域经济一体化“先锋”的 CEPA 必须在 WTO 规则下开展,否则中国内地与港澳将与其 WTO 成员方的角色相悖。由此可以看出,CEPA 不可避免地带有国际因素,其特殊性的根源在于中国区域经济一体化与 WTO 全球贸易自由化的矛盾发展。

三、CEPA 特殊性之分析

(一)主体之特殊性

CEPA 的特殊性首先表现为主体的特殊性,而主体的特殊性则源于中国内地与香港的双重身份。正是由于这种主体上的特殊性,才使 CEPA 引起了国际上的广泛关注,同时对这种特殊性的不同认识也会产生对性质的不同认同。

首先,从国内层面看,CEPA 的主体在政治上表现为中国内地与香港特别行政区之间的行政隶属关系,同时香港又具有高度的独立性和一定的对外缔约权,在经济上体现为一国国内的两个单独关税区之间的关系。

从国际层面看,CEPA 的主体也是 WTO 体制下的两个正式成员方。尽管 CEPA 的主体在形式上不同于 WTO 体制下的“中华人民共和国”和“中国香港”两个正式成员,由于“内地系指中华人民共和国的全部关税领土”,而香港则指香港特区,CEPA 的主体双方实际上代表的也是 WTO 体制下的两个正式成员。^⑥香港作为单独关税区得自行行使 WTO 职能和权利而不受中国政府的干涉。

作者简介:杜苏,厦门大学法学院 2006 级国际法专业硕士研究生。

管理视野

(二)法律依据之特殊性

CEPA 的特殊性也反映为法律依据之特殊性,其特殊性在于依据的两面性,主要分为国内法依据和国际法依据。需要说明一点的是,当把 CEPA 的性质认定为国际经济协议或国内经济安排时,其法律依据虽然只表现为国际法依据或国内法依据,但作为主体一方香港的特殊法律地位仍需由国内法赋予。

1、国内法依据

《中华人民共和国宪法》第 31 条规定国家在必要时得设立特别行政区。在国内立法方面《香港特别行政区基本法》第五章第 116 条明确规定“香港特别行政区为单独的关税地区”,可以“中国香港”的名义参加《关税和贸易总协定》、关于国际纺织品贸易安排和国际贸易协定,包括优惠贸易安排。

《宪法》为 CEPA 的签署提供了根本性依据,《基本法》在“一国两制”的原则下明确了香港“单独关税区”的特殊地位,允许香港以特定名义参加国际贸易协定,为两地按照国家主体与单独关税区的关系开展进一步经贸合作奠定了基础。^②

2、国际法依据

1984 年签署的《中英关于香港问题的联合声明》做出了一系列关于香港特区高度自治权的政策声明和国际承诺,从国际层面确立了香港的对外缔约权和独立的法律地位,说明香港作为 CEPA 主体一方是有国际法依据的。

在 WTO 体制下,部分成员之间进行区域安排是与非歧视原则相抵触的。WTO 规则对此规定了区域经济一体化的例外,规定 WTO 成员之间的区域安排在多边贸易体制中具有合法的地位,但必须符合 WTO 规定的条件并接受区域贸易协议委员会(CRTA)的审查和监督。根据 1994 年 GATT 第 24 条及《关于解释 1994 年 GATT 第 24 条的谅解》的规定,其允许 WTO 成员建立自由贸易区、关税同盟或两者的过渡安排(临时协定)。CEPA 作为 WTO 不同关税区之间的区域经济安排,其明显符合了 GATT1994 第 24 条的规定,也因而取得了国际法上的依据。

(三)内容之特殊性

CEPA 作为一种独特的法律制度,为中国内地与香港之间的经济融合与发展提供了制度上的保障,这种制度上的安排必然使得 CEPA 的内容带有一定的特殊性。

首先,内地在《安排》中对贸易自由化、贸易投资便利化方面的承诺大大超过其在世贸组织框架内的承诺。在货物贸易方面,中央政府承诺从 2004 年 1 月 1 日起对绝大部分原产于香港的产品实行零关税,到 2006 年对原产于香港的全部产品实行零关税,而内地对世贸组织其他成员国相同产品的税率仍在 10%到 35%不等。在服务贸易方面,中央政府承诺提前并大幅度向香港开放内地服务业市场,具体涉及到 7 个服务部门。中国加入 WTO 时,上述行业也承诺对外开放,但有的有投资方式限制,有的有地域限制而且大多有过渡期。在贸易投资便利化方面,《安排》对两地经济合作的推动已具体到特定产业层次。

其次,CEPA 比其他一般的自由贸易协定更偏重服务贸易,且范围更广。这是从发挥香港在服务业中的优势考虑的,如在物流服务和会展服务等方面,香港公司都可直接设立独资企业,同时也把先进的管理理念带进了内地市场。^③这实际上是内地与香港进行优势互补的一个重要体现。

再次,CEPA 规定了较有针对性的地区倾斜政策。粤港合作无疑是香港和内地经济合作的核心部分。CEPA 特别加入了一些只在两地实施的规定,而两地的经济合作必将带动整个内地与香港的经济互

动。

四、特殊性之反映

可见,无论是主体、法律依据的特殊性,还是其内容的特殊性,CEPA 特殊性反映在其本身,实际上就体现为《安排》性质的特殊性。正是因为 CEPA 已超出了一般自由贸易协定或国内经济安排的作用,其性质也呈现出多元化、复杂化的特点。对 CEPA 性质认定的不同,将直接导致对 CEPA 主体、法律依据、经贸关系、争端解决方式等认识的不同。关于 CEPA 的性质,主要存在四种不同的看法。

第一,认为 CEPA 是国际经济协议,具有自由贸易协议性质。^④该种学说认为内地与香港虽然同属一个国家,但却是两个独立的关税区,是 WTO 的平等、独立主体。内地与香港签署的《更紧密经贸关系安排》协议是两个单独关税区之间,两个 WTO 独立成员间签署的经济合作协议,其内容也带有明显的自由贸易区特征。

第二种观点认为,CEPA 非国际条约,而是一个主权国家内统辖不同单独关税区领土的政府之间达成的特殊的区际自由贸易协定,但仍然具有国际法上的效力。^⑤

第三种观点较为折衷,认为 CEPA 具有双重性质,其既是符合 GATT 第 24 条的 WTO 成员之间的协定,但实质上又不是国际条约,而是部分内容受 WTO 规则规范和调整的一国国内的区域经济一体化安排。^⑥

最后一种观点认为,CEPA 的构建是以国内经贸关系为法律基础的,属于一国国内的法律安排,即“国内经贸关系的定位构成建立更进民经贸合作关系的法律基础。”^⑦

作者认为,CEPA 不是国际条约,但其又具有国际法上的效力,不是单纯的国内安排,但在很多方面体现出国内法特征。因此,CEPA 是一个主权国家内不同单独关税区之间达成的区域贸易安排,但仍具有国际法上的效力。CEPA 的特殊性决定了我们必须特殊地处理和调整 CEPA 实施中产生的问题。

综上所述,“一国两制”是 CEPA 的政治基础,两地经济的互补性是其经济基础。CEPA 在不违背国际规则的基础上,采取特殊作法,保证了政治、经济利益的最大化。作为一种独特的制度安排和经济安排,CEPA 承载着经济与政治双重目的,其特殊性不言而喻。总的来说,CEPA 的实施将极大地促进中国区域经济合作,内地、香港、澳门的国际竞争力将在经济全球化浪潮中得到进一步加强。

注释:

- ①张德修.论 CEPA 的主要特点与战略意义.北京大学学报.2004 年 9 月.第 61 页.
- ②内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排(第一章).第 2 条.
- ③陶一桃.CEPA 的制度经济学分析.学术月刊.2005 年 7 月.第 49 页.
- ④曾令良,卫东.从欧共体看 21 世纪区域一体化对多边贸易体制的影响.武汉大学学报.2000.
- ⑤王彩芬.关于几大误区的探讨.科技信息.2005(11).第 245 页.
- ⑥曾华群.论内地与香港 CEPA 之性质.厦门大学学报.2004(6).第 31 页.
- ⑦蔡冰菲.区域一体化化的新实践——评 CEPA.社会科学家.2004(3).
- ⑧张小济.CEPA 对内地和香港经贸展及相关行业的影响.中外企业文化.2003(11).第 14 页.
- ⑨华晓红.CEPA 解读——中国实质性区域经济合作的开始.特区经济.2003(11).
- ⑩韦经健.王小林.论 CEPA 的性质、效力及争端解决模式.当代法学.第 18 卷.第 3 期.第 122 页.
- ⑪曾华群.论内地与香港 CEPA 之性质.厦门大学学报.2004(6).第 29 页.
- ⑫朱兆敏.论“入世”后中国各单独关税区间建立更紧密经贸关系的法律基础和框架.国际经济法学丛刊.第 7 卷.第 18 页.

参考文献:

- [1]李浩培.条约法概论.法律出版社.2003 年版.
- [2]王贵国主编.区域安排法律问题研究.北京大学出版社.2004 年版.
- [3]曾华群.香港特别行政区高度自治权争议——对外事务实践的视角.比较法研究.2002(1).
- [4]华晓红.一国两制条件下中国内地与香港的经济关系.国际贸易问题.1998(11).
- [5]赵维田.先易后难——内地与香港建立紧密经贸关系的法律障碍.国际贸易.2002(10).